

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 15

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

und Professor Dr. Michael R. WILL

Dr. Henning von ARNIM

Oberfinanzpräsident a.D.

**ABGABENRECHTLICHE UND ADMINISTRATIVE
BEHINDERUNGEN DES WARENVERKEHRS AN
DEN BINNENGRENZEN DER EG**

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 15. Juni 1983

1983 © Europa-Institut der
Universität des Saarlandes

Nicht im Buchhandel erhältlich

Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,— DM.

Abgabenrechtliche und administrative Behinderungen des Warenverkehrs an den Binnengrenzen der EG.

Die deutsche Zollverwaltung hat in der Zeit zwischen 1960 und 1970 etwa 5.000 Planstellen abgebaut. Der Personalabbau erfolgte nicht etwa deshalb, weil der Fiskus mit seinen Geldern sparsam umgehen mußte. Man war vielmehr der Meinung, daß die Tätigkeit der Zollverwaltung an den Binnengrenzen der EG nach Ende der Übergangszeit so stark zurückgehen würde, daß die Arbeit auch mit einem erheblich gekürzten Personalstand zu bewältigen sein mußte. Wie wir heute wissen, beruhte der Personalabbau auf einer Fehlkalkulation. Trotz dieser Einsicht ist der Personalbestand jedoch nicht wieder aufgebaut worden.

Woher nahm die Zollverwaltung damals ihren Optimismus und warum hatte sie sich so eklatant verrechnet? Die Antwort auf diese Fragen ergibt sich zunächst aus dem EWG-Vertrag selbst. Der Abbau der Zölle bis zu ihrem Nullpunkt war genau vorausberechenbar. Anders als bei den meisten Bestimmungen des Vertrages hatten die Vertragsparteien auf dem Gebiete des Zollabbaus und dem parallelen Aufbau eines Außenzolltarifs nicht mit Generalklauseln gearbeitet, sondern mit festen Zeitzielen. Nichts war daher ungewiß; man konnte von berechenbaren Fakten ausgehen. Das gab auch bei der Personal- und Organisationsplanung erhebliche Sicherheit. Als weiterer, unschätzbarer Vorteil kam hinzu, daß die Harmonisierung der Zollvorschriften in der EG rein fachlich keine besonderen Schwierigkeiten bereitete. Dieser Vorteil wird augenfällig, wenn man Zölle und Steuern vergleicht. Steuern haben sich in Europa in jedem Land autonom entwickelt. Zwar hat es auch hier gegenseitige Befruchtungen und Überschneidungen von Land zu Land gegeben; diese haben jedoch nicht verhindert, daß jedes Land seine eigene Steuerphilosophie entwickelte und sich die Steuerverwaltungen untereinander nicht kannten. Welche Schwierigkeiten sich aus dieser unterschiedlichen Entwicklung ergeben haben, erleben wir heute, wo wir den mühsamen Weg der Harmonisierung der Steuersysteme gehen müssen.

Demgegenüber war die Historie der Zollrechtsharmonisierung ganz anders verlaufen. Die Zöllner kannten sich seit tausend Jahren und haben von jeher

Hand in Hand miteinander gearbeitet. Sie haben daher auch im Laufe der Zeit die gleichen oder doch fast gleichen Systeme und die gleiche Fachsprache entwickelt. Es traten daher auch keine Verständigungsschwierigkeiten auf, als es darum ging, ein europäisches Zollsystem zu schaffen. Die Zöllner hatten allen Grund zum Optimismus, zumal ihr Hauptarbeitsgebiet, die Erhebung von Zöllen an den Binnengrenzen, in einer berechenbar kurzen Zeit wegfiel. Wir müssen uns also noch einmal die Frage stellen: Warum hat sich die Zollverwaltung so bemerkenswert verrechnet? Warum ist die Abfertigung an der Grenze nicht längst verschwunden?

Zunächst beantworten sich diese Fragen damit, daß die Zollverwaltung nicht voraussehen konnte, wie sich die Politik der EG gegenüber den Drittländern entwickeln würde. Es sei daran erinnert, daß es im alten Zollltarif nur zwei Zollsätze gab: den Vertragszollsatz, also den Zollsatz, der für die Mitglieder des GATT galt, und den sogenannten autonomen Zollsatz, der praktisch nur selten angewendet wurde. Nicht voraussehbar war, daß die Zollbeamten in der EG nunmehr plötzlich vor einer Fülle verschiedener Zollsätze standen. Die Handelsverträge der EG mit Drittstaaten hatten bewirkt, daß es neben dem im GATT ausgehandelten Zollsatz eine nahezu verwirrende Zahl von "besonderen Zollsätzen" gibt. Im Zollltarif sind dafür fünf Spalten vorgesehen. Sie beruhen auf Handelsverträgen der EG mit Spanien, Zypern, den EFTA-Staaten, Algerien, Marokko, Ägypten, Griechenland (Restzölle), Israel, Jordanien, Malta, Libanon, Syrien, Tunesien, den AKP-Staaten und Jugoslawien. Jedes dieser Länder hat mit der EG besondere Zollvergünstigungen ausgehandelt, mit der Folge, daß der Zollbeamte scharf aufpassen muß, daß dem Einführer diese Vergünstigungen - und nur diese - auch gewährt werden. Das kostet bei der Abfertigung natürlich seine Zeit.

Ebensowenig war voraussehbar, daß im Zuge der Aufsplitterung des Zollltarifs das ganze leidige Kapitel der "Ursprungszeugnisse" unmittelbar folgen mußte. Es liegt auf der Hand, daß die vertraglich vereinbarten Zollvergünstigungen nur dann einer Importware zugute kommen konnten, wenn diese Ware auch aus dem begünstigten Land stammte. Man kann das einem Verarbeitungserzeugnis nicht ohne weiteres ansehen. Wenn also die EG nicht ständig übervorteilt werden wollte, mußte sie ein System entwickeln, das den Ursprung der Ware erkennen ließ. Die EG hat das in einer komplizierten

Verordnung im Jahre 1968 geregelt.¹ Es ist mir im Rahmen dieses Vortrages nicht möglich, Ihnen die Ursprungsregeln zu erklären. Es ist aber auch ohne nähere Erklärung einleuchtend, daß es für den Zollbeamten schwierig ist, in einer arbeitsteiligen Welt, wo Rohstoffe, Halb- und Fertigfabrikate aus verschiedenen Ländern kommen können, zu bestimmen, wo der Ursprung der Ware liegt. Auch diese Bestimmung kostet also bei der Abfertigung der Ware ihre Zeit.

Nicht weniger wird der Abfertigungsbeamte heute gefordert, wenn es sich um Waren aus dem Agrarbereich handelt. Sind es Drittlandswaren, hat er besondere Abschöpfungszölle zu erheben.² Wenn es sich um landwirtschaftliche Erzeugnisse aus dem EG-Binnenmarkt handelt, müssen Währungsausgleichsbeträge erhoben werden³.

All diese Hindernisse sind ureigene Schöpfungen der EG, deren Einführung nicht voraussehbar war. Dabei habe ich noch nicht von den alten klassischen Hindernissen gesprochen, von denen die Verwaltung glaubte, sie seien in kurzer Zeit zu beseitigen. Ich meine die Verbrauchssteuern und die Einfuhrumsatzsteuer.

Am meisten hat man sich wohl bei den Verbrauchssteuern verkalkuliert. Natürlich war von Anfang an klar, daß es kein festes Zeitmaß gab, innerhalb dessen diese Steuern einander anzugleichen waren. Auch war klar, daß die Anpassung der Steuersätze wegen der daraus folgenden haushaltsmäßigen Auswirkungen schwierig werden würde. Erkannt hatte man aber anfangs nicht, daß die Anpassung der Steuerstrukturen zu derartigen Schwierigkeiten führen würde. Anders als bei den Zöllen hatten sich in jedem Land eigene, besondere Steuerstrukturen entwickelt. Wir haben es bis heute nur auf Teilgebieten geschafft, diese Strukturen zu vereinheitlichen. Bevor das nicht erreicht ist, können wir nicht daran denken, die Steuersätze zu harmonisieren. Die Verbrauchssteuern bleiben also einstweilen noch ein Grenzhindernis.

Nicht viel anders verhält es sich mit der Einfuhrumsatzsteuer. Zwar ist die Rechtsangleichung im europäischen Mehrwertsteuersystem erreicht, von gemeinsamen Steuersätzen sind wir aus den bekannten Gründen aber noch weit ent-

fernt. Dennoch hat die EG die Hindernisse, die Drittlandszölle und Steuern bilden, nicht hingenommen. Sie hat Mechanismen entwickelt, die den Grenzübertritt der Handelswaren wesentlich erleichtert haben. Dazu hat vor allen Dingen das von der Gemeinschaft entwickelte Versandverfahren beigetragen⁴. Dieses Verfahren hat dazu geführt, daß heute etwa 2/3 aller Waren nicht mehr an den Binnengrenzzollämtern zum freien Verkehr abgefertigt werden, sondern erst am Bestimmungsort. Die Zoll- und Steuerabfertigung findet also erst am Zielort statt. Teilweise wird die Abfertigung bei den sogenannten Binnenzollämtern, teilweise aber auch in der Fabrik selbst vorgenommen. Dabei tritt häufig ein Zollbeamter überhaupt nicht mehr in Erscheinung. Die Abfertigung erfolgt rein papiermäßig. Das letzte Drittel aller Waren wird noch heute an den Grenzzollämtern in den freien Verkehr gesetzt, zumeist deswegen, weil die Waren im grenznahen Gebiet bleiben sollen. Hierbei fungieren die alten Grenzzollämter heute als europäische Binnenzollämter, und ich glaube, daß manches Ressentiment abgebaut werden kann, wenn wir uns dazu bereit finden, die alten Grenzzollämter künftig als europäische Binnenzollämter zu betrachten.

Zum Versandverfahren, dem übrigens auch die Schweiz und Österreich beigetreten sind, hat die Bundesrepublik noch das sogenannte "Sammelzollverfahren" entwickelt⁵. Nach diesem Verfahren, das zuverlässigen Kaufleuten bewilligt werden kann, findet an der Grenze nur noch eine listenmäßige Anschreibung der Importe statt. Auf die Einzelzollabfertigung und die Beschau der Ware wird also verzichtet. Einmal im Monat erhält der Importeur einen Steuerbescheid in Form einer Sammelabrechnung. Auch dieses Verfahren trägt erheblich zur Beschleunigung des Warenverkehrs bei, ist aber vorläufig noch nicht einheitlich in der EG eingeführt worden.

Beide Verfahren sind zwar hilfreich, können aber noch nicht die endgültige Lösung darstellen. Anfänglich waren alle europäischen Zöllner davon ausgegangen, daß die Verzollungen nur noch an den EG-Außengrenzen stattfinden würden. Wenn es sich nur um die Zölle, die ohnehin Gemeinschaftseinnahmen sind, handeln würde, hätten wir diesen Plan längst verwirklicht. Da aber neben dem Zoll stets mindestens auch die Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer stattfindet, konnte die ursprüngliche Absicht bis heute nicht verwirklicht werden. Natürlich wäre es für den französischen Zöllner an der Freihafengrenze von Le Havre nicht schwierig, eine für Frankfurt bestimmte Ware

mit der deutschen Umsatzsteuer zu belegen, in den freien Verkehr des EG-Gebiets könnte er die Ware dennoch nicht setzen. Frankreich könnte es sich nicht leisten, daß die mit nur 13 % zu versteuernde Ware auf dem Wege von der Küste zur deutschen Grenze im französischen Binnenland verschwindet. Ohne Zollverschlüsse und Begleitscheine ginge es auch bei einer an der Außengrenze abgefertigten Ware nicht. Noch viel gefährlicher wird die Sache, wenn es sich um mit Verbrauchssteuern belastete Ware handeln würde, deren Steuersätze heute noch stark voneinander abweichen. Wenn aber schon Zollplomben und Begleitpapiere notwendig sind, dann kann genauso gut der deutsche Zöllner die Abgaben berechnen. Aus allem folgt, daß wir ohne Harmonisierung der Steuersätze kein ungebundenes Transportverfahren in Europa einführen können, oder anders gesagt: Die Abfertigung der Handelsware allein an den Außengrenzen ist noch nicht möglich.

Ebenso zweifle ich daran, daß eine verfahrenstechnische Erleichterung für den Importeur eintritt, wenn die Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer vom Zollamt an das Finanzamt verlegt wird. Diesen Vorschlag hat die Kommission in einem Richtlinienentwurf vom 5. Juli 1982 dem Rat vorgelegt⁶. Ich kann auf diesen Vorschlag nur mit wenigen Worten eingehen. Nach ihm soll die Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer bei Drittlandseinfuhren bei der Zollverwaltung verbleiben, während die Einfuhren aus dem EG-Bereich, aber nur soweit sie dem Vorsteuerabzug unterliegen, künftig durch die Finanzämter versteuert werden sollen. Ich vermag nicht einzusehen, warum es besser sein soll, wenn künftig zwei Verwaltungen sich mit der gleichen Materie befassen sollen. Abgesehen davon, daß zur Durchführung der Richtlinie das Grundgesetz geändert werden müßte (Art. 108 Abs. 1 GG), ist die Regelung derart kompliziert, daß ich ihr nur geringe Chancen gebe.

Neben den bisher behandelten abgabenrechtlichen Grenzhindernissen haben wir es leider auch noch mit einer Vielzahl von administrativen Behinderungen zu tun. Bevor wir uns aber diesem Thema zuwenden, ist jedoch eine Vorbemerkung erforderlich. Was ich als "administrative Behinderung" bezeichne, wird in Presse und Literatur oft "außertarifäre Behinderung" genannt. Unter diese Bezeichnung wird fälschlich alles subsumiert, was dem freien Handel der Gemeinschaft entgegensteht. Das sind also nicht nur diejenigen Hindernisse, die der Zollbeamte - neben dem Zollltarif - an der Grenze zu beachten

hat, sondern auch diejenigen, die allein auf dem Binnenmarkt den Handel erschweren, als da sind: Die deutschen Industrienormen, die VDI-Richtlinien (Verein deutscher Ingenieure), die Bauordnungen, die Unfallverhütungsvorschriften usw. All diese, für den ausländischen Exporteur höchst lästigen und schwierigen Hindernisse, die ihn zwingen, seine Erzeugnisse dem deutschen Markt anzupassen, sind jedoch keine Grenzhindernisse. Kein Zollbeamter würde auf den Gedanken kommen, einen Gegenstand daraufhin zu überprüfen, ob er einer deutschen Industrienorm entspricht. Eine Auseinandersetzung mit diesem Problem würde diesen Vortrag sprengen. Ich befasse mich daher nur mit den echten Grenzhindernissen, also mit denjenigen administrativen Behinderungen, die den Grenzverkehr beeinträchtigen. Ich möchte sie in drei Klassen einteilen: in die offenen Behinderungen, die verdeckten Hindernisse und in die schlicht vertragswidrigen Hindernisse.

Die ersteren sind von den vertragsschließenden Staaten durchaus gesehen und gebilligt worden. Sie werden lückenlos in Art. 36 des Vertrages aufgezählt. Zunächst sind die grenzpolizeilichen Beschränkungen zu nennen. Ohne eine Vertragsverletzung zu begehen, kann ein Mitgliedstaat alles zurückweisen, was die Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit bedroht. Sodann kommt die Gesundheitspolizei zu Wort. Zur Einfuhr verboten ist, was die Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen bedrohen kann. Endlich gibt es Bestimmungen zum Schutz nationalen Kulturguts. All diese Schutzmaßnahmen haben ihre Berechtigung. Dennoch vermögen wir uns nicht mit ihnen abzufinden, weder emotional noch rational. Das Reisepublikum murren immer noch, wenn es an der Grenze aufgehalten wird, obgleich die Grenzkontrollen heute weit überwiegend dem Polizeischutz dienen, dem Kampf gegen die illegale Einwanderung, der Suche nach Rauschgift oder Waffen, oder schlicht der Suche nach Verbrechern. Hier kann man nur an die bessere Einsicht der Reisenden appellieren.

Schon anders verhält es sich bei den gesundheitspolizeilichen Beschränkungen. Sie sind im heutigen Umfang kaum berechtigt und sicher noch verbesserungsbedürftig. Auf diesem Gebiet sind in der Tat auch schon Fortschritte gemacht worden. So hat man z.B. in der EG beschlossen, die Fleischuntersuchungen, die von bestimmten Schlachthöfen vorgenommen worden sind, gegenseitig anzuerkennen, um damit neue Untersuchungen nach dem Grenzübertritt zu vermeiden. Die Pflanzenkontrolle hat man in der Weise verbessert, daß man sie

nach und nach in die Hände der Zollverwaltung gelegt hat. Damit wurde vermieden, daß neben den Zollbeamten noch die Beamten der Pflanzenkontrolle in Erscheinung treten. Wir sind aber gewiß noch ein erhebliches Stück vom Endziel, d.h. der gegenseitigen Anerkennung aller Amtshandlungen und Kontrollmaßnahmen in den Staaten der Gemeinschaft entfernt. Noch ist der deutsche Zollbeamte mit einem dicken Kompendium ausgerüstet, das sich "Verbote und Beschränkungen" nennt, und noch findet der Zollbeamte im Gebrauchszolltarif so manchen Hinweis, das Kontrollbuch zu Rate zu ziehen.

Der Vertrag fordert in Art. 36 letzter Satz, daß diese Beschränkungen "weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen" dürfen. In der Tat ist mir kein Fall bekannt, wo die "Verbote und Beschränkungen" mißbräuchlich verwendet worden sind. Woran man gewöhnt ist, empfindet man nicht mehr als Mißbrauch. Ist der Gebrauch erst einmal rechtlich abgesichert, liegt eben kein "Mißbrauch" mehr vor. Auch wegen dieses Gewöhnungseffekts ist es so unendlich schwer, die bestehenden Verhältnisse zu verbessern.

Anders verhält es sich mit den "verdeckten Beschränkungen", die fast völlig aus dem Blickpunkt der Öffentlichkeit verschwunden sind. Über sie ereifern sich noch allenfalls die Fachleute. Wenn man sie aufspüren will, muß man sich schon die Organisation der einzelnen Grenzverwaltungen ansehen. An Hand einiger Beispiele will ich versuchen, die tägliche Praxis der Grenzzollämter klar zu machen:

Zunächst sind die verkehrslenkenden Maßnahmen zu erwähnen, die tief in die Gestaltungsfreiheit des Transportgewerbes eingreifen. Den Verwaltungen ist es z.B. nicht möglich, alle Dienstleistungen an allen Grenzzollämtern gleichzeitig zur Verfügung zu stellen. Die Abfertigung bestimmter, komplizierter Waren wird daher nur an bestimmten, dafür ausgerüsteten Zollämtern durchgeführt. Umwege und Zeitverzögerungen müssen also in Kauf genommen werden. Das gleiche gilt für die Abfertigung bei Nacht. Der Personalmangel zwingt dazu, nachts viele Zollstellen zu schließen. Ein anderes Beispiel stellt die Konzentration der Abfertigung auf bestimmte Zollämter im grenznahen Bereich dar. Nur bei ihnen ist noch der gesamte Service vorhanden. Die eigentlichen Grenzzollämter sinken dabei zu Anlaufstellen herab. Bei

ihnen findet dann nur noch die Personenkontrolle statt. Dieses System wird z.B. in Frankreich zur Zeit stark gefördert.

An die verkehrslenkenden Maßnahmen hat sich die Wirtschaft weitgehend gewöhnt. Nicht gewöhnt hat sie sich an bestimmte Modalitäten der Abfertigung, die von Nation zu Nation unterschiedlich sind. Da gibt es z.B. die unterschiedlichen Öffnungszeiten der Zollämter. Wer außerhalb der offiziellen Öffnungszeiten noch abfertigen lassen will, muß eine recht schmerzhaftige Gebühr dafür entrichten, die in Deutschland in die Staatskasse wandert, während sie in Frankreich in den Taschen der Bediensteten verschwindet. Da gibt es ferner die sehr unterschiedlichen Bestimmungen, die vorschreiben, wie eine Ware dem Zoll vorzuführen ist. Während z.B. in Deutschland jedermann einen Zollantrag beim Zollamt stellen kann, muß sich der Zollbeteiligte in Frankreich eines Deklaranten bedienen. Die französische Zollverwaltung schaltet also zwischen den Kaufmann und die Verwaltung eine besondere Institution. Natürlich verlangt der Deklarant eine entsprechende Gebühr für seine Dienste, die auf den Preis der Ware aufgeschlagen werden muß.

Die enge Zusammenarbeit der europäischen Zollverwaltungen hat jedoch auch viele positive Wirkungen gehabt. So hat z.B. die Zusammenlegung der Abfertigung zweier Nachbarstaaten auf einem gemeinsamen Arbeitsplatz viel zur Beschleunigung beigetragen. Auch gibt es eine Fülle von Absprachen der Zollverwaltungen untereinander, die sich hilfreich auf den Grenzverkehr ausgewirkt haben. All diese Maßnahmen sind jedoch bisher freiwillig und bilateral. Sie bestätigen im Grunde nur die Feststellung von Ipsen, "daß die Gemeinschaft existentiell und funktionell angewiesen ist auf ihre Glieder wie diese auf Existenz und Funktionieren der Gemeinschaft angewiesen sind zur Erfüllung der aus ihrer Hoheit und Verantwortung entlassenen öffentlichen Aufgaben, ohne daß damit die Mitgliedstaaten zu Organen der Gemeinschaft würden."⁷ Auf dem Gebiet der Organisation bleibt es also bei der Souveränität der einzelnen Staaten.

Diese Souveränitätsrechte - wie sie in Art. 5 des Vertrages zum Ausdruck kommen - sind nicht, oder vorläufig nicht, antastbar. Die Verpflichtung zur gegenseitigen Zusammenarbeit verlangt zwar mehr als einen bloßen Loyalitätsakt,⁸ denn ganz überwiegend wird in der Recht-

sprechung des EuGH angenommen, daß Art. 5 eine Rechtspflicht auf Wohlverhalten begründet⁹, dennoch gibt es bisher keinerlei institutionalisierte Verpflichtung zur langfristigen Verbesserung der bestehenden Organisationsprobleme. Im Einzelfall kann der Gerichtshof gemäß Art. 169-191 zwar Verstöße feststellen und korrigieren, in die Organisationsbefugnisse der einzelnen Staaten einzugreifen, bleibt ihm jedoch bisher versagt.

Dennoch besteht die Aussicht, daß sich hier in Zukunft etwas ändert. Ich möchte auf einen Richtlinienentwurf der Kommission vom 18.5.1982 hinweisen, mit dem die EG den Versuch unternimmt, die Grenzorganisation an sich zu ziehen.¹⁰ Ob die Grenzverhältnisse durch diese Richtlinie nachhaltig verbessert werden können, scheint mir zweifelhaft. Das ist aber auch nicht das Entscheidende. Wichtig allein ist der Versuch, die Hoheitsrechte der Einzelstaaten auf dem Gebiet der Organisation nach Brüssel zu verlagern. Ich wünsche der Kommission viel Erfolg, bleibe aber skeptisch, daß die Richtlinie im Rat angenommen wird.

Während die sogenannten verdeckten Hindernisse in ihrer Mehrzahl nicht vertragswidrig zu sein brauchen - sie beruhen in der Regel auf einer zu knappen Personalausstattung der Zollverwaltungen - gibt es leider immer wieder Versuche einzelner Staaten, die Einfuhr durch grobe organisatorische Tricks zu behindern. Als ersten Fall möchte ich die Abfertigungsverweigerung nennen. Hierzu ein Beispiel aus Italien:

Bekanntlich hat der Vertrag in Art. 37 den Mitgliedstaaten, die staatliche Handelsmonopole unterhalten, zur Pflicht gemacht, diese Monopole derart umzuwandeln, daß sie keine Diskriminierungen mehr enthalten. Um diese Vertragsbestimmung durchzusetzen - auch besonders gegenüber Italien - mußte der EuGH mehrfach in Anspruch genommen werden.¹¹ Als man schließlich in Italien das Einfuhrmonopol für Tabakwaren nicht mehr aufrechterhalten konnte, bestritt man den einzelnen Importeuren das Recht, Tabakerzeugnisse einzuführen, mit dem Argument, daß zwar nunmehr die Einfuhr erlaubt sei, Einführer aber nur die staatliche Handelsgesellschaft sein dürfe. In einem weiteren Urteil mußte der EuGH noch einmal bestätigen, daß Art. 95 Abs. 1 des Vertrages, wonach die Mitgliedstaaten keine neuen Steuerhindernisse aufbauen dürfen, individuelle Rechte für den einzelnen Bürger erzeuge, die

auch von den nationalen Gerichten zu beachten seien.¹² Der Gerichtshof hatte eine solche Entscheidung bereits 1966 getroffen und zehn Jahre später noch einmal bestätigt.¹³ Nun schien endlich der Weg frei für den Export deutscher Zigaretten nach Italien. Was geschah? Die beiden mit Zigaretten beladenen LKW, die ein italienischer Händler bestellt hatte, bleiben auf dem Brennerpaß unabgefertigt stehen. Es fand sich kein Zollbeamter, der die Eingangsabfertigung vornehmen wollte. Wir haben es hier also mit dem klassischen Fall einer administrativen Behinderung zu tun. Die deutsche Zigarettenindustrie hat übrigens längst die Segel gestrichen und beliefert heute nur noch das italienische Tabakmonopol. Die Kommission hat in den Jahren 1980/81 gegen Italien 99 Verfahren wegen Verstoßes gegen die EWG-Bestimmungen eingeleitet.¹⁴ Der von mir geschilderte Fall zählt mit Sicherheit nicht zu diesen Verfahren.

Nicht in allen Fällen sind die Vertragsverletzungen so eindeutig. Meist wird der subtilere Weg der Abfertigungserschwerung gegangen. Das französische Beispiel der Videorecorder, die nur noch beim Zollamt Poitiers abgefertigt werden durften, ist allen noch im Gedächtnis.¹⁵ Bei einem Handelsdefizit im Jahre 1982 von 93 Mia.FF zog die französische Regierung die Notbremse. Hinzu kam, daß mit dem französischen Haushaltsgesetz für 1983 eine Sondersteuer auf Videorecorder in Höhe von 471 FF je Stück eingeführt werden sollte. Man wollte vermeiden, daß der Markt bis Ende 1982 mit diesen Geräten überschwemmt wurde. Wie bekannt, ist die Behinderung am 27.4.1983 aufgehoben worden.

Der deutsche Fall begann im Juli 1981. In diesem Monat stellte die deutsche Regierung die Abfertigung von Stahlerzeugnissen vom Sammelzollverfahren wieder auf die Einzelabfertigung um. Wie ich bereits ausführte, bietet das Sammelzollverfahren dem Importeur große Vorteile. Sie wurden mit einem Federstrich beseitigt. Natürlich wollte die Regierung nicht offen erklären, daß sie mit ihrer Maßnahme die Einfuhren derart behindern wollte, daß sie finanziell kaum mehr lohnend waren. Dennoch war der entsprechende BdF-Erlaß durchsichtig. In ihm wird eingangs festgestellt, daß sich die deutsche Stahlindustrie in einer Notlage befinde. Die Bundesregierung benötige daher die unverzügliche Kenntnis von Art und Umfang der Stahleinfuhren sowie der Preise. Mit dem BdF-Erlaß wurde daher die grundsätzliche Beschau aller EGKS-Waren sowie deren Einzelabfertigung angeordnet. Versuche der Importeure, diese Entscheidung gerichtlich anzugreifen, bleiben erfolglos, denn die

Sammelzollverfahren waren unter dem Vorbehalt des Widerrufs bewilligt worden. Die Wirkung der Maßnahme war erheblich. Allein die Verweigerung der Nacht-
abfertigung führte zu einer fühlbaren Verlangsamung und damit zu einer Ver-
teuerung der Lieferungen.

Bei allem Verständnis dafür, daß die Bundesrepublik Schwierigkeiten mit den
Stahlimporten aus den übrigen Ländern der EG hat, und bei allem Verständ-
nis für die Folgen der negativen Handelsbilanz Frankreichs, muß dem Protek-
tionismus widerstanden werden. Die Kommission hat daher auch sehr schnell
wegen Verstoßes gegen Art. 30 des Vertrages das Verfahren nach Art. 169 er-
öffnet. Das Verfahren gegen Frankreich hat sich erledigt. Das Verfahren
gegen die Bundesrepublik ist noch nicht beendet.

Übrig bleibt die Frage, was getan werden kann, um die Handelshindernisse ab-
zubauen und den Aufbau neuer Schranken zu verhindern. Dabei ist zunächst von
Interesse, wie sich das GATT gegenüber dem staatlichen Protektionismus ver-
hält. In der seit 1975 laufenden sogenannten Tokio-Runde werden Verhandlungen
über den Abbau oder die Beseitigung der sogenannten nichttarifären Maßnahmen
geführt. In den Fällen, in denen eine völlige Beseitigung nicht angebracht
ist - siehe "Verbote und Beschränkungen" - sollen die Auswirkungen wenig-
stens unter Kontrolle gebracht werden. Die Verhandlungen wurden während mehrerer
Jahre gründlich vorbereitet. In einem Verzeichnis von mehr als 900 amtlichen
Notifizierungen sind die Maßnahmen beschrieben, die nach Auffassung der an
der Tokio-Runde teilnehmenden Nationen den Export behindern¹⁵. Man kann dem
GATT nur wünschen, daß es für alle Probleme Lösungen findet. Beruhigend sind
die Aktivitäten des GATT für die Mitglieder der Gemeinschaft jedoch nicht,
denn wir wissen, daß weltweite Lösungen sehr viel schwieriger zu finden sind
als Lösungen, die die Gemeinschaft unter sich aushandelt.

Dafür sind auch die Bemühungen des Europäischen Parlaments kein Ersatz. Zu
erwähnen wäre die "Arbeitsgruppe Binnengrenzen", die unter Leitung eines
deutschen Parlamentariers jede Woche tagt und der sicher ein hohes Verdienst
zukommt, die Lösung der Probleme vorwärts zu treiben. Diesen Bemühungen ist
es auch sicher zu verdanken, daß die Kommission 1982 neue Vorschläge für
die Verbesserung der Formalitäten und Kontrollen des Abfertigungsverkehrs
an den Binnengrenzen vorgelegt hat, über die zur Zeit verhandelt wird.¹⁷

Diese Vorschläge werden sicher noch erheblich verändert werden. Sie würden, wenn sie angenommen werden, zu einer gewissen Verbesserung der Abfertigung und zu einer Einschränkung der nationalen Organisationsgewalt an den Grenzen führen. Für einen absoluten Durchbruch aber halte ich sie nicht. All diese Schritte führen nicht an der Erkenntnis vorbei, daß vorläufig noch das Verfahren nach Art. 169 der wirksamste Weg ist, um Handelshindernisse zu beseitigen. Das alles schließt jedoch nicht aus, daß man die große Lösung, die in einer europäischen Zollverwaltung liegen würde, weiter verfolgen sollte. Dazu aber bedürfte es einer Vertragsänderung und einer großen politischen Anstrengung. Wir wollen die Hoffnung nicht aufgeben, daß wir eines Tages dazu fähig sind. Unbedingt aber möchte ich den Eindruck vermeiden, daß der Tageslauf des europäischen Kaufmannes in einem einzigen Hindernislauf bestehen würde. Davon kann keine Rede sein. Alle Hindernisse sind überwindbar: indem die Vorschriften eingehalten werden, mit etwas Geduld und Überredungskunst und nicht zuletzt mit der Hilfe der Zollbeamten selbst. Im allgemeinen funktioniert der Europahandel recht gut. Mein Vortrag sollte Ihnen zeigen, wo die Schwierigkeiten und Gefahrenpunkte liegen, wir müssen sie ständig im Auge behalten.

Fußnoten

- 1 Verordnung des Rates vom 27.06.1968, Nr. 802/68, ABl. L 148 vom 26.06.1968.
- 2 Abschöpfungserhebungsgesetz vom 25.07.1962, BGBl. I 453/62.
- 3 Verordnung des Rates vom 12.05.1971, Nr. 974/71, ABl. 2 106 vom 12.05.1971.
- 4 Verordnung des Rates vom 13.12.1976, Nr. 222/77, ABl. L 38/1 vom 09.02.1977.
- 5 § 12 Abs. 3 Zollgesetz; ZollDA - Z 1210
- 6 Vorschlag einer 14. Richtlinie zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuer vom 05.07.1982 KOM (82) 402 endg.
- 7 Ipsen, Hans-Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, S. 214 ff.
- 8 So Fuß, Grundfragen der Gemeinschaftshaftung, EuR 1968, S. 353 ff., 366.
- 9 EuGH Rs 22/70 (EuGHE 1971, S. 263 ff.); Rs 78/70 (EuGHE 1971, S. 487 ff.); Rs 51/54/71 (EuGHE 1971, S. 1107); Rs 30/72 (EuGHE 1973, S. 161 ff.).
- 10 Dok 6069/82, ABl. Nr. C 127/6 vom 18.05.1982.
- 11 EuGH Rs 59/75 (EuGHE 1976, S. 91 ff.).
- 12 EuGH Rs 45/75 (EuGHE 1976, S. 181 ff.).
- 13 EuGH Rs 57/65 (EuGHE 1966, S. 257 ff.).
- 14 Meldung der Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.12.1982.
- 15 Journal Officiel vom 22.10.1982: "Apparate zur Aufzeichnung oder Wiedergabe von Bild und Ton über Fernseher nach Nr. 92-118 des Zollltarifs".
- 16 Siehe Informationsdienst des GATT" 1-1978.7000
- 17 Entwurf einer Richtlinie zur Erleichterung der Formalitäten im Güterverkehr Dok 1-226/82 KOM (82) 189 endg, und Entwurf von drei Verordnungen über die Vereinfachung von Formalitäten im Warenverkehr sowie zur Verbesserung des Ausfuhrverfahrens bzw. des gemeinschaftlichen Versandverfahrens, Dok. 1-550/82 Teilb-KOM (82) 401 endg.